

## СОВРЕМЕННАЯ РОССИЙСКАЯ ПОЛИТИКА

УДК 323

### КОАЛИЦИИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ И ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В МАЛЫХ ГОРОДАХ РОССИИ

© Алла Евгеньевна ЧИРИКОВА

Институт социологии РАН, г. Москва, Российская Федерация,  
доктор социологических наук, главный научный сотрудник,  
e-mail: chirikova\_a@mail.ru

© Валерий Георгиевич ЛЕДЯЕВ

НИУ Высшая школа экономики, г. Москва, Российская Федерация,  
доктор философских наук, профессор кафедры анализа  
социальных институтов, e-mail: valeri\_ledyaev@mail.ru

© Дмитрий Григорьевич СЕЛЬЦЕР

Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина,  
г. Тамбов, Российская Федерация, доктор политических наук,  
профессор кафедры международных отношений  
и политологии, e-mail: seltser@yandex.ru

Изучены побудительные мотивы, каналы и механизмы формирования властных коалиций в малых российских городах. В 1990-х гг. депутатский корпус представительного органа местного самоуправления в муниципальных образованиях представлял собой серьезную силу, не без успеха конкурируя с исполнительной властью. Политический процесс в малых городах в этот период во многом определялся взаимоотношениями главы местного самоуправления и депутатов. Зачастую локальная легислатура выступала единственным конкурентом главы в борьбе за влияние на городскую политику. В 2000-х гг., когда исполнительная власть обрела внушительные административные ресурсы, став фактически низовым звеном государственной иерархии, представительная власть в городах заметно потеряла свои ресурсы влияния. А какова ситуация ныне? На каких принципах выстраиваются отношения между ветвями власти? Существуют ли властные коалиции? Что является основанием для их создания? Сделан вывод об их запрограммированном характере, основанном на взаимных интересах основных акторов городской политики; в первую очередь, лично главы городской или районной администрации и представительной власти. Задача главы заключается в том, чтобы сделать легислатуру управляемой методом ее отбора на выборах, а затем – через торг, давление и иные механизмы воздействовать на остальных депутатов. Депутаты также в немалой степени внутренне готовы к диалогу с властью и изначально рассматривали свое попадание в представительную власть как коалиционное соглашение – сразу или в перспективе – с исполнительной властью. Возникают ситуации торга, модели которых описаны.

*Ключевые слова:* малые города; элита; власть; формальные ресурсы; неформальные ресурсы; коалиции.

Авторы в опросной технике предприняли крупное исследование распределения власти в малых городах трех регионов России. Его результаты в немалой степени опубликованы [1–12]. В настоящей статье мы будем говорить о властных коалициях. Характер взаимодействия главы администрации со

своей легислатурой служит убедительной характеристикой существующего расклада политических сил в городе, а способность главы администрации договариваться или, напротив, конфликтовать с представительной властью свидетельствует об уровне его политического контроля над ситуацией. Важное место в этом процессе должно быть отведено способности главы администрации создавать коалиции со своими депутатами. В сложив-

<sup>1</sup> Статья написана в рамках проекта «Власть в малом городе», поддержанного РГНФ. Грант № 14-03-00151 (руководитель – В.Г. Ледяев).

шейся ситуации наиболее успешным будет тот глава администрации, который формальным и неформальным образом способен влиять на расклад сил внутри депутатского корпуса. Это неизбежно предполагает формирование коалиций двух ветвей власти, которые вряд ли строятся исключительно на формальных основаниях.

В силу названных причин уровень подконтрольности / неподконтрольности местных legislатур главе администрации, а также ключевые характеристики создаваемых коалиций могут многое прояснить относительно общей политической ситуации в городе.

В настоящем исследовании характеру взаимодействия глав администрации и депутатов уделялось особое внимание. Прежде всего, для нас было важно понять, складываются ли внутри отдельных ветвей власти коалиции, и, если да, то каким образом. Кроме того, не менее интересной исследовательской задачей было желание проследить, какими средствами глава администрации добивается послушания своей legislатуры? Как они сами оценивают эти методы? Способна ли legislатура в принципе влиять на решения главы администрации?

Строительство коалиций может идти разными способами, но в любом случае их создание является необходимым атрибутом контроля за политической ситуацией, а также средством достижения целей для глав администрации, идет ли речь о городской думе, городском Совете или Земском собрании.

Несмотря на то, что представительная власть в малых городах и районах не отличается строптивостью и высоким уровнем профессионализма, именно депутаты выступают той группой людей, в лояльности которых наиболее заинтересованы главы администраций городов и районов.

#### **«Случай» города X**

Глава администрации города X весьма дорожит мнением депутатов и никогда не принимает решений, по тем или иным причинам не разделяемые депутатами: «У меня с думой совершенно особые отношения. Их нельзя описать с помощью модели давления. Скорее, это компромисс. Я стараюсь себя выше думы не ставить. Я всегда стараюсь быть с ними наравне. Я всегда полностью раскрываю им свои карты и говорю: «Ребята,

давайте посоветуемся... У меня к вам есть такое и такое предложение, давайте мы его вместе с вами примем. Кому что выделяем, а кому нет». Иногда мы с ними вздорим, ведь в каждой думе есть неординарные депутаты. И не совсем умные, мягко говоря, и не совсем с соответствующим образованием. Такие люди есть в любом законодательном совете, но при всем при этом я нахожу с ними общий язык. При этом я сознательно иду на компромиссы. Я хорошо понимаю, что такое депутат, и не хочу ставить его выше себя».

На вопрос о том, зачем главе администрации города компромисс с депутатами, он дает четкий и однозначный ответ: «Это очень значимый актор власти в городе, с которым я стремлюсь найти общий язык».

Похоже, что для главы администрации это действительно значимый политический институт со своими интересами, т. к. в случае несоответствия своего собственного решения и решения депутатов глава администрации согласен спорное решение не принимать или отложить его на время: «Я откладываю спорный вопрос до тех пор, пока он не созреет. Консультируюсь с комиссиями и рабочими группами, иду на отдельные компромиссы, делаю все, чтобы решение было согласовано и принято на следующем этапе. Веду индивидуальные консультации, ищу причину несогласия».

Подтверждает тезис об определенной значимости думы для главы администрации и бывший мэр: «Я не считаю, что глава администрации всегда наплевательски относится к думе. Он очень аккуратно с думой работает. Те вопросы, которые необходимо решить, и они могут быть приняты, он выносит; те, которые не будут приняты, он на рассмотрение не выносит. И прячет их в разные уголки. Я четыре года работал и прекрасно знаю, как это делается. Дума, в известном смысле, является неким сдерживающим фактором для главы администрации, с которой он вынужден считаться».

С позицией бывшего мэра солидарна бывший заместитель председателя городской думы: «Мне кажется, что он использует разные способы влияния на думу. Он может давить, индивидуально может договариваться, но чаще действует, используя уступки. У него нет одного четкого метода. Он использует

разные способы. В зависимости от вопроса и от человека».

Расшифровывая эти способы, она описывает давно и хорошо известные «модель торга» и «модель индивидуального запугивания», которые, судя по всему, помогают главе администрации достигать поставленных целей: «Он работает достаточно грамотно. У него есть способность ждать. Как выходец из представительных органов, он хорошо понимает, что депутат не всегда может помочь, но нагадить может всегда. Он хорошо это знает, потому что механизмом блокировки решений он не раз сам пользовался. Поэтому с думой он действует убеждениями. Убеждение – это, прежде всего, готовность вести с депутатами заинтересованный разговор. Что он при этом делает? Он с ними торгуется. У него есть возможность сказать депутату, что если ты не примешь такое-то решение, то я тебе сделаю то-то и то-то... Есть структуры, которые могут заблокировать работу предпринимателя. Кроме торга иных отношений у главы администрации с депутатами быть не может. Приглашая человека на разговор, он всегда имеет в заготовке дубинку и может стукнуть ею по башке в конце концов... Если у главы администрации нет такой дубинки, то что с ним разговаривать и идти на компромиссы», – считает один из наших информантов.

Может быть, именно поэтому городская дума, по сути, «является ручной», а в ее состав входят, прежде всего, те, кто с ним согласен. По крайней мере, именно так рассуждает один из действующих депутатов: «У главы администрации получилось создать свою коалицию внутри думы. У нас 21 депутат. У него есть контрольный пакет акций. По самым главным вопросам он может мобилизовать 11–12 человек, которые будут голосовать за его предложение. Эти люди железно его, а с другими надо договариваться. Мы все живем в одном городе. Город спит под одним одеялом. Рычагов у главы администрации полно. В этой думе бизнеса больше, чем всегда».

Десант своих людей в думу был специально организован в свое время главой администрации, так что вряд ли этот процесс можно назвать случайным: «Ни для кого не секрет, что когда формировали списки, кого поставить на тот или иной округ, и кто с кем

борется, то тогда будущий глава администрации в этом участвовал. У него была команда, которая за этим смотрела. Так что все было сделано заранее», – убежден наш респондент.

Позиции, что глава администрации при взаимодействии с думой умеет быть терпеливым, тем более, что дума резко не противостоит главе, придерживается и главный редактор городского телевидения: «Линия думы скорее поддерживающая, противостояние есть, но оно касается непринципиальных вопросов. Когда ставятся принципиальные вопросы, то все, наоборот, объединяются. Глава администрации сам работал депутатом в прошлой думе. Он многих знает, если что-то не так, он просто отходит в сторону. Даже на комитетах он так действует. Если не согласны, можете пока разойтись».

Однако вряд ли стоит представлять ситуацию с думой таким образом, что процесс договоренностей с депутатами имеет вполне предсказуемый результат, несмотря на «ручной» характер думы. По мнению некоторых представителей элит, предвыборная борьба между двумя претендентами расколола городские элиты, и этот невидимый разрыв между ними отразился на процессах, идущих сегодня в думе: «Несмотря на то, что бывший мэр проиграл выборы, он постоянно присутствует, и определенная часть депутатов связи с ним не теряет... Потому что когда конфликтные ситуации выплывают, то для них почва есть. И кто-то эти ситуации подогревает. И кто-то эту почву рыхлит. Глава администрации постоянно с этим сталкивается. Ему кажется, что он твердо стоит на ногах, хотя, на самом деле, мне кажется, что какие-то игры в думе идут», – считает одна из наших респонденток.

Бывший мэр, в свою очередь, убежден, что в настоящее время городская дума представляет собой декоративный орган, а все разговоры действующего главы администрации о том, что дума важна для него как орган, принимающий важные решения, не имеют под собой оснований хотя бы потому, что ресурсы думы как политического института весьма невелики: «На мой взгляд, коллективных органов, которые могут влиять на решения главы администрации, в городе нет. Дума на главу администрации влияет, но далеко не по всем вопросам. Глава админист-

рации – не коллективный человек. Все, что сейчас происходит в РФ, имеет зеркальное отражение применительно к нашему городу. Сегодня исполнительные органы руководят всеми политическими структурами. Тоже самое происходит и здесь. Те депутаты, которые сидят сегодня в городской думе, раскладываются на следующие составляющие. Из 21 депутата – три его подельника и два родственника... Вот сами ответьте себе на вопрос – может ли этот орган влиять на него так серьезно, как это требуется, если он посадил в него своих людей?».

Несмотря на особенности состава городской думы, большая ее часть остается неоправданно пассивной. Тем более, что нынешняя дума фактически не содержит крупных бизнес-игроков, которые в последние годы потеряли интерес к городской политике: «В свое время все руководители крупных предприятий были представлены в гордуме. На сегодня что произошло? Весь крупный бизнес в городе теперь только базируется... Есть немецкое предприятие... У них все в Германии. Мы к ним обращаемся по решению ряда социальных проектов города, они нам помогают. Налоги они платят исправно. Зачем директору предприятия заявлять о себе в городе? Они ничего здесь для себя не отобьют и не решат. То же самое газовики. У них основной офис в другом городе, а здесь – филиал. Газовики решают вопросы напрямую с главой администрации. Им не нужна дума. У нас в думе только местный бизнес, которому это интересно... У крупного бизнеса интересы более высокого уровня, они реализуются не на уровне города... Потом очень сократили налоговую базу. Раньше в город шло около 20 налогов, и бизнесу было интересно, куда их налоги тратятся. Сейчас они отпустили рычаги, и все поменялось», – убежден первый заместитель главы администрации города.

Пассивность определенной части думы, согласительная политика с главой администрации объясняется не только личными связями, но низкой мотивацией депутатов для осуществления своей законотворческой деятельности, когда речь идет о вопросах, непосредственно не затрагивающих их бизнес или другие интересы: «Наши депутаты, созыв от созыва, не сильно отличаются. Все они не горят желанием защищать город и его

население. И понятно почему. Они шли туда со своими интересами, они их и реализуют. Когда налог на землю обсуждают, вот тогда все депутаты мобилизованы... Это... они три часа обсуждают, по косточкам все разложат... А когда надо добавить денег в здравоохранение, тогда молчок», – оценивает деятельность депутатов заместитель главы администрации по социальным вопросам.

Близкую характеристику городской думе дает и глава аппарата районной администрации: «Я видел представительного органа три созыва. Я принимал участие в различных заседаниях. Последняя дума – она никакая, ни вреда ни пользы... Если депутатами задаются вопросы, то это делается либо для того, чтобы показать свою значимость, либо для того, чтобы повлиять на решение в определенных интересах бизнес-структур, либо каких-то там отдельных граждан. Но так, чтобы представлять позиции граждан в целом, этого нет».

Звучащая критика в адрес главы администрации со стороны депутатов также, как правило, объясняется личными амбициями и мало продвигает ситуацию вперед: «Основное направление критики главы администрации – не то он делает в первую очередь, команда не та... Как обычно. Все ничего не делают, а только отчитываются. Конкретных обвинений в сторону главы администрации нет. Но если они открыто выступают со своей критикой, то их предложения просто не реальны для исполнения», – считает один из опрошенных экспертов.

Многие просто боятся критиковать, а некоторые не хотят связываться, потому что их интересы лежат за пределами города: «Депутатам ссориться с главой администрации просто не выгодно. Они боятся, что их еще более активно заставят работать на финансирование социальных проектов, а им этого не надо. Они и так уже налоги платят, и им кажется, что этого вполне достаточно. Не следует забывать, что их экономические интересы лежат в крае, а не в городе. Зачем им здесь во все вникать, так и сидят в думе на всякий случай», – размышляет один из действующих депутатов.

Справедливости ради стоит заметить, что, по мнению части городской элиты, совершенно неоправданных начинаний у главы администрации нет, что снижает опасность

явной подконтрольности думы городскому лидеру: «У главы администрации абсолютно дурных начинаний нет. Город меняется, пройдите по центру и Вы это увидите... Мало кто из дотационных городов может себе это позволить. Он умеет убеждать и у него есть определенное целеполагание... Например, давайте сделаем центр города не заплатами, а целостно... Асфальт, водоотводы и прочее. Или будем деньги гробить на заплатки, которые завтра отвалятся, или мы сделаем что-то небольшое, но на века. И с этим все согласны. Когда он начинает говорить, то он может убедить в необходимости реализации своих целей, а не других», – убежден один из депутатов.

Столь же осторожно он ведет себя по отношению к своему бизнесу, что позволяет предпринимателям добиваться должного уровня понимания у своего главы администрации: «У нас в думе долго шли переговоры. Мы были единственной территорией, где мы учитывали мнение предпринимателей о едином налоге. И пытались не резать курицу, которая несет золотые яйца. И в то же время сохранить эти золотые яйца. Для бюджета. Мы выстроили площадку переговоров и не пошли по принципу ободрать их как липку. Как это делали на других территориях», – замечает один из респондентов.

Пример взаимоотношений данного главы администрации и городской думы позволяет предположить, что механизм влияния на главу администрации через представительную власть не стоит недооценивать. Несмотря на пассивность и низкую мотивацию депутатской деятельности, не стоит забывать, что это публичный и легитимный орган, скандал внутри которого может негативным образом повлиять на имидж главы администрации. Может быть, поэтому на достижение стабильности и предсказуемости внутри городской думы глава администрации города тратит собственные силы и ресурсы. Весьма интересной является его психология: если ты претендуешь на пост главы администрации и намерен это место занять, ты должен заранее подумать о составе городской думы и постараться провести туда своих сторонников, используя в т. ч. собственные ресурсы. Тогда создается «подушка безопасности» в случае победы на выборах. Это означает, что, несмотря на видимую подконтрольность думы,

компромисс депутатов с главой администрации достигается совсем не просто, и лучше окружить себя лояльными людьми, нежели достигать согласия с непредсказуемыми или нелояльными людьми.

### **«Случай» города Y**

В городе Y характер отношений городского главы со своей думой строится похожим образом. В основе этих отношений, помимо модели торга, явно прослеживается весьма тонкая психологическая пристройка, благодаря которой главе города удается повысить свой ресурс влияния. В основе такой пристройки – убеждение главы депутатов в том, что они представляют собой единое целое, образуют команду, а команда не может действовать вразнобой: «Он использует в работе с депутатами тонкий метод. Он говорит примерно так: «Вы знаете, ребята, у вас такая команда, ни одной такой команды не было до вас». Он разговаривает с нами очень уважительно. Он никогда не вбрасывает негатива. Если мы с чем-то не согласились, он говорит – это мы не будем принимать, это надо снова посмотреть. И проверить, чтобы принять решение. Сделаем это в следующий раз. Если тема конфликтная, то он дает возможность этой теме осесть. Так что у нас все происходит практически бесконфликтно, хотя резкие высказывания бывают», – замечает одна из депутатов городской думы.

Помимо этого глава города всегда дает возможность депутатам «выпустить пар», дав им возможность выступить со своим видением проблемы или обсудить вопрос на согласовательных комиссиях. Это создает у депутатов эффект причастности и снижает уровень оппозиционности: «Глава – тонкий политик. Он умеет направить депутатов, повести разговор в нужном направлении. Многие газеты пытаются выставить депутатов марионетками, но это не так. Каждый может выразить свое мнение. У нас есть разные рабочие группы, но большей частью мы сейчас собираем перед думой комиссию, чтобы подробнее разобраться. Потом выносим общее решение. Такого нет, чтобы все огульно проголосовали, не разобравшись в вопросе», – убеждена депутат городской думы.

Столь же осмотрительно глава действует в случае принятия непопулярных мер думой. Он позволяет себе несколько раз отложить решение непопулярного вопроса, чтобы по-

том возвратиться к нему на фоне привыкания горожан к непопулярным мерам. По крайней мере, именно такую характеристику своему главе дает известный в городе журналист: «Глава опытный и старый аппаратчик. С громадным опытом административной и хозяйственной работы, включая советское время. Он никогда сходу не принимает решений, которые могут вызвать протест городской думы. Или тех решений, которые не согласуются с градообразующим предприятием. Это результат его учебы в Высшей партийной школе. Особым образом он работает на принятие решений, которые являются не популистскими. Обсуждается вопрос: народ заранее предупреждается, что такого-то числа будет рассматриваться этот вопрос. Решение в назначенный день не принимается. Депутатам предлагается еще раз проработать этот вопрос. Это предложение главы потом везде звучит, в т. ч. по телевизору... Так происходит два–три раза. Таким образом, население информационно подготавливается к принятию непопулярного решения. Со временем это решение все равно будет принято. Но он его растянет, от этого оно не будет резким ударом для населения. Если он видит, что он закинул удочку, а реакция не та, то он снова оттягивает решение этого вопроса».

Однако некоторые за подобными действиями склонны видеть показную лояльность главы: «Похоже, что главе свойственна показная лояльность... Он открыто не хочет ни с кем ссориться... В думе он создает локальные коалиции под решение того или иного вопроса, чтобы любой ценой провести свое решение. И у него это получается», – считает один из депутатов.

Сам глава фактически подтверждает сделанную выше оценку относительно целесообразности торможения непроходных решений, специально подчеркивая, что он никогда не спешит с принятием конфликтных решений в думе: «Я давно в политике и знаю: надо трезво подходить ко всем вопросам. При этом я остаюсь самостоятельной фигурой в этом городе. У меня не было никогда вопроса, который бы кто-то заблокировал. На протяжении многих лет. Надо чувствовать ситуацию. Если чувствуешь, что этот вопрос не решен и не может быть решен, ведь многое делается для амбиций, не

выноси его на решение... Если я не уверен, что поправка пройдет, значит надо предварительно решать этот вопрос. Можно этот вопрос обкатать на комитетах, на комиссиях. Если решение все равно не проходит, его можно отложить на какое-то время. А зачем дурью заниматься, если решение все равно не пройдет?».

Как бы ни хотел глава представить свое взаимодействие с думой как неконфликтное, часть депутатов относится к этому иначе. Конфликты и несоответствия бывают, именно поэтому в данном случае глава действует по известной модели торга и индивидуального давления, но не грубо, а сполна используя свои блестящие навыки политика: «Глава обязательно посмотрит, кто именно негативно отнесся к данному вопросу. Пригласит его к себе и убедит в своей правоте. В случае крайней необходимости воспользуется своими ресурсами, иногда может и пригрозить. Обязательно спросит, что именно надо сделать. Его отличает умение работать, умение использовать свой собственный потенциал. В этом отношении я бы его назвал толковым и грамотным управленцем. Политиком местного уровня».

Несмотря на отработанные механизмы работы с думой, как и в городе X, глава города Y как опытный политик пытается заранее влиять на формирование состава своей думы, согласовывая ее фигуры с заводским начальством. Несмотря на то, что в думе заседает заводское большинство, если учитывать также представителей связанных с заводом структур, все равно дума не является реальным политическим оппонентом главы города и фактически не способна влиять на городскую власть: «Депутатский корпус никак на городскую власть влиять не может. Если вообще рассуждать о том, может или не может, то депутаты на городскую власть могут влиять исключительно виртуально. Реально ничего они не могут. Я наблюдаю за работой депутатского корпуса почти три года. У нас есть депутаты городской думы, которые за это время не промолвили ни одного слова. Я бываю почти на всех заседаниях. От депутата Z я ни разу не слышал никакого слова. Таких депутатов у нас тьма. Они зависимы от тех, кто их сделал депутатами. И поэтому ничего непредсказуемого не происходит», – убежден журналист.

Директор завода, который, по мнению большинства представителей городской элиты, как никто другой имеет полный контроль над ситуацией и способен изменить вектор городской политики, не рассматривает думу как важный политический институт, предпочитая все интересующие его вопросы решать напрямую с главой города. Но в случае необходимости, как считает директор, его ресурс влияния на депутатов вполне может перекрыть любые решения и главы города, и главы администрации района: «Я на главу города влияю через своих людей, а не через думу. Я не погружаюсь глубинно в работу думы. С ней разбираюсь редко, когда это касается серьезных вопросов. Все происходящее в думе для меня не столь принципиально. Но если мне понадобится, я смогу контролировать не только своих депутатов, но и договориться с другими депутатами. Есть одна депутатская сторона, есть другая, а есть празднично шатающиеся... Так что мой ресурс влияния на депутатов ничуть не меньше, чем у главы города или главы администрации района на Земское собрание. Я думаю, что я смогу договориться даже со сторонниками того и другого».

К этой точке зрения присоединяется и профсоюзный лидер, подчеркивая, что директор завода не просто влияет на думу тогда, когда ему это надо, но делает это на индивидуальном уровне, тем более, что для думы такой характер работы хорошо знаком: «Коалиционные вещи в думе все равно присутствуют. Решения, которые принимаются на городской думе, проходят процесс предварительного согласования. Также как процесс индивидуальных договоренностей, он есть, и это есть везде. Иногда завод знает даже, кто именно будет против. Такая же ситуация в Земском собрании».

Правда, подобный контроль директора influential предприниматель называет «нестабильным и несистемным», но и он признает, что влияние на городскую политику директора завода чрезвычайно высоко.

Всегда ли дума действует в интересах населения, блокируя спорные или даже коррупционные сделки, когда в выигрыше могут оказаться городские чиновники или руководители завода? Согласно оценкам респондентов, далеко не всегда. Именно поэтому отрицать механизм существования нефор-

мальных сделок между главой, думой и заводом вряд ли возможно. Пример, подтверждающий факт существования такого механизма, приводится городским журналистом: «Хочу рассказать историю о том, как продавалась столовая в городе за 4 млн руб. предпринимателю. Там творились странные вещи. Заводская часть элиты даже не задала вопрос, почему деньги за сделку надо перечислить сразу... Когда сделка была осуществлена, выяснилось, что она носила первоначально мошеннический характер. Было заведено уголовное дело. Потом данное дело закрыли, возбудив по другой статье – о растрате вверенных средств. В конечном счете, оказалось, что заинтересованные лица истратили 4 млн бюджетных средств за здание, выплатив их человеку, который не является владельцем этого здания. Причем деньги были перечислены не предоплатой, а 100%. Деньги были потрачены, а здание в казну города не перешло. Суд над предпринимателем состоялся. Он получил три года условно. Как это объяснить? Простой коррупцией. Сторона ответчика настаивала на том, чтобы к ответственности был привлечен тогдашний глава администрации города, который платил бюджетные деньги. Но этого не произошло. Вот вам ответ на вопрос, что могут, а чего не могут депутаты и кому они подконтрольны...».

Приведенные оценки городской элиты процесса взаимодействия думы и главы города вполне позволяют предположить, что действующие в городе Y модели взаимодействия двух ветвей власти мало чем отличаются от варианта X. Это наводит на размышление о том, что в том и другом случаях мы имеем дело с некоторыми системными явлениями, основу которых определяет способность главы создавать некие коалиции с депутатами, нейтрализовав при этом влияние других политических лидеров в городском пространстве.

#### **«Случай» района N**

Последняя модель взаимодействия двух ветвей власти, на которой мы остановимся, это модель отношений главы администрации района N и Земского собрания.

Пожалуй, отличительной особенностью данной модели является то, что всеми «невидимыми процессами» в Земском собрании руководит не лично глава районной админи-

страции, а его заместитель по правовым вопросам, который делает эту работу весьма осмотрительно и продуктивно.

Земское собрание включает в себя 21 депутата. Состав Земского собрания является смешанным; 10 депутатов представляют завод, остальные – не заводские. Обеспечение перевеса в один голос над заводскими депутатами явилось следствием сложной комбинации, благодаря которой заместителю по правовым вопросам удалось перетянуть на свою сторону заводского кандидата с помощью назначения его на пост председателя Земского собрания. Это позволило главе администрации района иметь в Собрании стойкое большинство и проводить там нужные ему решения.

Достижение подобного расклада сил в думе не было простым делом и потребовало со стороны главы администрации и его помощников определенных усилий по перетягиванию фигур из одного клана в другой. Причем делалось это разными методами: «Когда выбирали председателя, то один из заводчан перешел на сторону района. Заместитель вел переговоры, чтобы найти человека, слабого на жилку. Этому человеку предложили место председателя, потому что он районной администрации подошел больше всего. Он живет за стенкой у главы администрации района. Они соседи. Он выработал свою пенсию, а ему пообещали кресло ценой в полтинник, грубо говоря, за ничегонеделанье. В результате процедуры голосования будущий председатель и еще парочка переметнулись. Обработали они его хорошо. Какую-то жилку они у него зацепили», – убеждена специалист территориального отдела областной администрации, бывшая заместитель главы районной администрации по социальным вопросам.

Является ли Земское собрание оппозиционным по отношению к главе администрации района? Ответ на этот вопрос дает архитектор Земского собрания, заместитель главы администрации по правовым вопросам: «Земское собрание, безусловно, обладает оппозиционным ресурсом, но не таким высоким. Но сегодня ситуация такова. У нас Земское собрание первого созыва обладало очень высоким оппозиционным ресурсом, как и возможностью влияния на принятие решений. Сейчас ни городская дума, ни Зем-

ское собрание не обладает такими ресурсами влияния. Вообще в России представительные органы редко имеют возможности влияния на высшее должностное лицо. Я не думаю, что Собрание ...края сегодня влияет на губернатора. А те, кто пытается это делать, просто теряют свои позиции. Это вопрос опасный и сложный. Но при этом хотел бы сказать, что если городская дума вообще никаким актором не является, то Земское собрание все же претендует на эту роль».

Уровень оппозиционности Собрания должен регулироваться, по мнению заместителя главы администрации, еще на стадии формирования его состава, чтобы впоследствии с ним не было проблем. Во многом такой уровень определяется тем, насколько управляемые фигуры входят в Земское собрание. Поэтому именно они должны составлять его костяк: «В составе Земского собрания 10 человек, это наши люди. Мы их туда провели. Это люди главы администрации района. Сначала у нас не было перевеса, но потом мы избрали заводского человека председателем, и он стал нашим. Мы его переманили. В состав наших людей входят частично работники социальной сферы, частично бизнесмены, из малого и среднего бизнеса. Пожалуй, все. Как мы их отбирали? Все было очень просто. Это банально, но кандидаты нужны более или менее управляемые. Часть кандидатов мы все равно брали из соцсферы. Ведь у нас есть возможность влияния на этих людей. Они зависят от нас, и я могу на них повлиять. Это локальный уровень политики, он имеет свою специфику».

Более того, подконтрольность председателя Земского собрания главе администрации района и его заместителю позволяет решение многих вопросов в этом политическом органе проводить нужным образом, а перевес в представительной власти своих людей, вкупе со своим председателем, делает практически невозможным блокировку решений главы администрации района.

Видимо, хорошо осознавая это, глава администрации района разговаривает со своим Земским собранием с позиции силы. Есть и другое основание для сговорчивости депутатов. Прежде всего, это, необходимость решения ими вопросов социального характера, противостоять принятию которых депутаты просто не имеют морального права: «У нас



функционал района направлен в основном на социальную сферу. Образование, здравоохранение, молодежь, общественная безопасность. Если какой-то вопрос не проходит, то я не хожу и не договариваюсь кулуарно и ни с кем не шепчусь. Я просто говорю депутатам, когда Вы руки поднимаете, то не стоит забывать, кто Вас избирал. И это действует. Зачем мне ходить и шептаться, если мы рассматриваем вопрос социальной направленности?».

Поддерживает тезис главы администрации района о высоком уровне готовности депутатов бесконфликтно решать социальные вопросы и председатель планово-бюджетной комиссии в Собрании: «Нельзя отрицать, что Земское собрание у нас разделено на два лагеря, и перебежчики случаются. Однако при решении важных социальных вопросов противостояние уходит на второй план. Все депутаты хорошо понимают, что их на это место люди выбрали. Они к этой мысли обращаются все чаще и чаще. Политика в этом смысле уходит на второй план. Тот, кто пришел в Земское собрание не случайно, тот хочет в будущем что-то сделать для своих людей. В этом случае он будет пытаться находить компромисс между политической и людьми».

Несмотря на убежденность части членов Земского собрания, что депутаты сами голосуют «как надо», потому что радеют за интересы территории, некоторые представители элит с этим не согласны: «Всю черновую работу с депутатами проводит заместитель главы администрации. Он договаривается с кем надо и как надо... Неизвестно, знает ли об этом глава администрации района... Но он ему полностью доверяет...», – замечает в своем интервью один из депутатов Земского собрания.

Важно, что функцию теневых договоренностей городские элиты делегируют заместителю, в то время как главе администрации района отводится роль «несговорчивого лидера», который вполне мог бы загасить противостояние внутри депутатского корпуса, если бы этого захотел: «У нас нет ситуации, чтобы на кого-то давили. Я могу это точно сказать применительно к себе. По мне такой вариант невозможен. Я – компромиссная фигура. Мы с главой администрации района знакомы давно и давно общаемся. Я ему не

раз говорил – хватит противостоянием заниматься. Вы же победитель. Вам надо встретиться с депутатами, сесть, поговорить, и в процессе неформальной беседы найти компромиссы и точки соприкосновения», – считает один из известных в городе депутатов.

В любом случае, похоже, что глава администрации района пока не нашел общего языка со своими депутатами, но в будущем ему это обязательно предстоит сделать: «Если конфликт случается, то в этом случае глава администрации района встает и говорит речь. Имеет ли это смысл? Не знаю. Депутатам не нравится, что он выступает с менторской позицией: «Мы уже тут 5 лет, а вы еще молодые и глупые.. Вы еще должны поучиться... Тогда вам будет все ясно. Тогда вы сами все поймете. Сейчас то, что я прошу, просто необходимо сделать. Мне, допустим, это не надо пояснять. Но есть в собрании депутаты деревенские... Есть врач... Им вообще все фиолетово, им как сказали, они так и голосуют. А актив более или менее уже начинает задумываться, а что избиратели скажут, если проголосовать так, как просит он», – делится своими размышлениями один из депутатов.

Известный раскол внутри депутатов Земского собрания создает определенные трудности для работы комитетов, но некоторым представителям депутатского корпуса удается его в какой-то мере нейтрализовать: «Как председателю планово-бюджетной комиссии, мне приходится работать со всеми депутатами. Должность в принципе очень ответственная. И я стараюсь существующее единоборство и противостояние между группировками сгладить, направив в нужное русло эти две силы. Чтобы они не занимались противостоянием, а работали на общую цель», – продолжает свои размышления депутат Земского собрания.

Несмотря на сложности работы и внутренней ситуации, директор завода, тем не менее, убежден, что депутатство – это хорошая школа для местных политиков, и особенно для заводчан: «В Земском собрании заводские депутаты очень растут. По ним видно. Они вникают во все вопросы... Политика – это наркотик. Жизнь в городе у нас замкнутая, а там формируется более широкий взгляд на вещи. Ты на виду, работают

телекамеры, тебе просто необходимо расти... И ты растешь».

Завершая анализ коалиций, создаваемых главой городской или районной администрации с представительной властью, заметим, что, несмотря на видимую подконтрольность анализируемых политических институтов в лице думы и Земского собрания, можно быть уверенными, что она возникает не просто так. В одном случае сделать легислатуру управляемой позволяет процесс отбора кандидатов на входе, в другом – весьма действенными оказываются модель торга и иные модели давления на депутатов. Одновременно можно говорить о том, что часть депутатского корпуса изначально рассматривает свое попадание в представительную власть как некое коалиционное соглашение между ним и главой или его помощниками, которое действительно на всем протяжении депутатской деятельности. И такие депутаты по умолчанию согласны не противостоять главе исполнительной власти. В то же самое время, не все предвыборные коалиции остаются живы в процессе периода законотворческой деятельности. В этом случае возможно реформирование начальных коалиций с целью достижения своих целей, но с другими более ресурсными политическими игроками. Это позволяет говорить об известной временности создаваемых коалиций, долготы жизни которых определяется выгодностью подобных коалиций для обеих сторон.

Увеличивают ли создаваемые коалиции ресурсы влияния, входящих в нее членов? В силу того, что они создаются, как правило, для решения тактических задач, вряд ли можно говорить о том, что «тактические коалиции» приносят обязательно выгоду ее членам на продолжительном отрезке времени. В то же время, отсутствие стратегических коалиций между двумя ветвями власти еще раз доказывает, что поле городской политики нередко формируется под влиянием сиюминутных интересов, а потому, несмотря на всю инерционность, может быть весьма турбулентным.

1. *Ледяев В.Г., Чирикова А.Е.* Губернатор и его команда в пространстве городской политики малых российских городов // Вестник Пермского университета. Серия: Политология. 2013. № 3. С. 4-25.

2. *Сельцер Д.Г.* Малые города современной России: трансформация локальных элит // Труды Вольного экономического общества России. 2014. Т. 187. С. 89-99.
3. *Чирикова А.Е.* Взаимодействие местных органов власти в малых российских городах: давление, манипулирование, торг? // Вестник Института социологии. 2014. № 2 (09). С. 81-100.
4. *Чирикова А.Е.* Властные акторы в малых российских городах: формальная и неформальная проекции // Современный город: власть, управление, экономика. 2013. № 3. С. 8-19.
5. *Чирикова А.Е.* Власть в России в неформальной проекции: регионы и малые города // Вестник Тамбовского университета. Серия: Общественные науки. Тамбов, 2015. Вып. 1 (1). С. 5-25.
6. *Чирикова А.Е., Ледяев В.Г.* Власть в малых российских городах: модели взаимодействия исполнительной и представительной власти // Мир России: Социология, этнология. 2015. Т. 24. № 3. С. 6-32.
7. *Чирикова А.Е., Ледяев В.Г.* Локальные элиты в малых российских городах: формальные и неформальные ресурсы власти // PRO NUNC. Современные политические процессы. Тамбов, 2014. № 1 (13): Вновь об элитах. С. 129-162.
8. *Чирикова А.Е., Ледяев В.Г., Ледяева О.М.* Муниципальная реформа и распределение власти в руководстве малого российского города // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. Тамбов, 2015. Вып. 4 (144). С. 7-16.
9. *Чирикова А.Е., Ледяев В.Г., Сельцер Д.Г.* Власть в малом российском городе: конфигурация и взаимодействие основных акторов // Полис. Политические исследования. 2014. № 2. С. 88-105.
10. *Чирикова А.Е., Ледяев В.Г., Сельцер Д.Г.* Субъекты власти в малом российском городе: конфигурация основных акторов и властная иерархия (по материалам кросс-регионального социологического исследования) // Культурно-исторически процессы и пој�ави. (Культурно-исторические процессы и явления). Свети-Николе, 2014. Година IV. Број 8. С. 5-10.
11. *Чирикова А.Е., Сельцер Д.Г.* Малые российские города: распределение власти между главой города и его командой // Власть и элиты / гл. ред. А.В. Дука. СПб., 2014. С. 348-384.
12. *Ledyayev V., Chirickova A., Seltser D.* Who governs? Power in the local Russian community // Journal of Political Power. Routledge, 2014. Vol. 7. № 2. P. 211-231.

1. *LedyaeV V.G., Chirikova A.E.* Gubernator i ego komanda v prostranstve gorodskoy politiki malykh rossiyskikh gorodov // Vestnik Permskogo universiteta. Seriya: Politologiya. 2013. № 3. S. 4-25.
2. *Sel'tser D.G.* Malye goroda sovremennoy Rossii: transformatsiya lokal'nykh elit // Trudy Vol'nogo ekonomicheskogo obshchestva Rossii. 2014. T. 187. S. 89-99.
3. *Chirikova A.E.* Vzaimodeystvie mestnykh organov vlasti v malykh rossiyskikh gorodakh: davlenie, manipulirovanie, torg? // Vestnik Instituta sotsiologii. 2014. № 2 (09). S. 81-100.
4. *Chirikova A.E.* Vlastnye aktory v malykh rossiyskikh gorodakh: formal'naya i neformal'naya proektsii // Sovremennyy gorod: vlast', upravlenie, ekonomika. 2013. № 3. S. 8-19.
5. *Chirikova A.E.* Vlast' v Rossii v neformal'noy proektsii: regiony i malye goroda // Vestnik Tambovskogo universiteta. Seriya Obshchestvennye nauki. Tambov, 2015. Vyp. 1 (1). S. 5-25.
6. *Chirikova A.E., LedyaeV V.G.* Vlast' v malykh rossiyskikh gorodakh: modeli vzaimodeystviya ispolnitel'noy i predstavitel'noy vlasti // Mir Rossii: Sotsiologiya, etnologiya. 2015. T. 24. № 3. S. 6-32.
7. *Chirikova A.E., LedyaeV V.G.* Lokal'nye elity v malykh rossiyskikh gorodakh: formal'nye i neformal'nye resursy vlasti // PRO NUNC. Sovremennye politicheskie protsessy. Tambov, 2014. № 1 (13): Vnov' ob elitakh. S. 129-162.
8. *Chirikova A.E., LedyaeV V.G., LedyaeV O.M.* Munitsipal'naya reforma i raspredelenie vlasti v rukovodstve malogo rossiyskogo goroda // Vestnik Tambovskogo universiteta. Seriya Gumanitarnye nauki. Tambov, 2015. Vyp. 4 (144). S. 7-16.
9. *Chirikova A.E., LedyaeV V.G., Sel'tser D.G.* Vlast' v malom rossiyskom gorode: konfiguratsiya i vzaimodeystvie osnovnykh aktorov // Polis. Politicheskie issledovaniya. 2014. № 2. S. 88-105.
10. *Chirikova A.E., LedyaeV V.G., Sel'tser D.G.* Sub"ekty vlasti v malom rossiyskom gorode: konfiguratsiya osnovnykh aktorov i vlastnaya ierarkhiya (po materialam kross-regional'nogo sotsiologicheskogo issledovaniya) // Kulturno-istoriski protsesi i pojavi. (Kul'turno-istoricheskie protsessy i yavleniya). Sveti-Nikole, 2014. Godina IV. Broj 8. S. 5-10.
11. *Chirikova A.E., Sel'tser D.G.* Malye rossiyskie goroda: raspredelenie vlasti mezhdru glavoy goroda i ego komandoy // Vlast' i elity / gl. red. A.V. Duka. SPb., 2014. S. 348-384.
12. *LedyaeV V., Chirikova A., Sel'tser D.* Who governs? Power in the local Russian community // Journal of Political Power. Routledge, 2014. Vol. 7. № 2. P. 211-231.

Поступила в редакцию 12.09.2015 г.

UDC 323

#### COALITION OF EXECUTIVE AND REPRESENTATIVE POWER IN TOWNS OF RUSSIA

Alla Evgenyevna CHIRIKOVA, Institute of Sociology of Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation, Doctor of Sociology, Main Scientific Worker, e-mail: chirikova\_a@mail.ru

Valeriy Georgievich LEDYAEV, NRU Higher School of Economics, Moscow, Russian Federation, Doctor of Philosophy, Professor of Analysis of Social Institutes Department, e-mail: valeri\_ledyaev@mail.ru

Dmitriy Grigoryevich SELTSER, Tambov State University named after G.R. Derzhavin, Tambov, Russian Federation, Doctor of Politics, Professor of International Relations and Politology Department, e-mail: seltser@yandex.ru

Impulsive causes, canals and mechanisms of formation of power coalitions in Russian towns are studied. In 1990 deputy corpus of representative office of local government in municipal educations was were serious strength, participating with executive power with success. Political process in towns in this period was defined by relations of the head of local government and deputies. The local legislature was the only competitor of the head in the struggle for influence on town policy. In 2000 when legislative power were found impressive administrative resources, having become actually local link in the state hierarchy, the representative power in the cities considerably lost the resources of influence. And what is the situation nowadays? On what principles the relations between branches of the power are built? Whether there are imperious coalitions? What is the basis for their creation? These and other questions are decided. They come to a conclusion about their programmed character, the main on mutual interests of the main actors of city policy; first of all, personally heads of city or regional administration and representative power. The task of the head consists in making a legislature operated by method of its selection on elections, and then – through the bargaining, pressure and other mechanisms to influence other deputies. Deputies are also in no small measure internally ready to dialogue with the power and initially considered the hit in the representative power as the coalition agreement – at once or in the long term – with executive power. There are situations of the bargaining which models are described.

*Key words:* towns; elite; power; formal resources; informal resources; coalitions.